

戦後日本の福祉レジームの分析
～「共同体化」の制度論～ (5)

今里 佳奈子

A Study of the Welfare Regime in Post-WW II Japan :
Focusing on Institutionalism as 'Kyodotaika' (5)

Kanako Imasato

要約：本稿は、わが国の福祉レジーム再編の方向性について考察するために、従前の「日本型福祉レジーム」の特徴を明らかにしようというものである。具体的には、わが国福祉レジームの特徴が、「家族による自足の原理」を「共同体化」という手法によって補完的に緩和するところにあったということをあきらかにし、その「日本的形態」を具体的に詳述する。このうち第1章（『地域政策学ジャーナル』第2巻第1号）では福祉国家の歴史を改めてたどることにより、福祉レジームを分析する枠組みを示した。すなわち、福祉レジームを分析するためには、「生計費獲得」と「ケア」の二つの面で、「家族による自足の原理」がどのように（「補完的緩和」か「代替的緩和」か。「個人化」か「共同体化」か）、どの程度、緩和されるかという分析軸が有効であることを示した。その上で、第2章では戦後日本の福祉レジームにおいては、「家族による自足の原理」の「代替的緩和」が「生計費獲得」についても「ケア」についても極めて控えめにしか行われず、一方で、「家族による自足」を前提にしつつ、これを補完的に緩和する様々な仕組みが家族の生存・生活の維持を可能にしてきたことを、雇用者家族と自営業者家族について明らかにした（『地域政策学ジャーナル』第3巻第1号、2号）。第3章では、わが国福祉レジームの第2の特徴である「共同体化」について、「家族の共同体化」「企業の共同体化」「市場における共同体化」「地域における共同体化」という4つの側面から論じる。このうち「家族の共同体化」については『地域政策学ジャーナル』第4巻第1号で、「企業の共同体化」と「市場における共同体化」については、前号で論じた。本号においては、「地域における共同体化」について論じる。

キーワード：福祉国家、福祉レジーム

4. 地域における「共同体化」

以上のように、わが国においては、「自足の原理」の代替的緩和により人々の生活を保障するというよりは、家族を「共同体化」し、雇用者家族についてはそれを補完的に緩和する国と企業の政策によって家族の生活自立がはかられた。またそれを可能にしたのが、企業の「共同体化」であり、市場における「共同体化」であった。

一方、このような企業による「補完的緩和」が成

り立たないところ、これが十分でないところで、行われたのが「地域における共同体化」であった。当初、地域における「共同体化」は、農村における農家の「生計費獲得」に関する「家族による自足の原理」を補完的に緩和するものとして、後には農村と都市の両方で、生活領域（再生産的機能）に関して「家族による自足の原理」を補完的に緩和するものとしてすすめられていった。そこで、まず、本節においては、農家の「生計費獲得」に関する「家族による自足の原理」を補完的に緩和するものとして、

繰り返し登場した「地域における共同体化」についてみていくことにする。

(1) 農村における「共同体化」

農家と「地域における共同体化」

地域における「共同体化」は、第1に、「生産の場としての地域」に見ることができる。農家については、第2章や第3章第1節で述べたように、直系家族が経営の単位となり、構成員が、家族総働きで、農業と農外収入を得ることにより、「生計費獲得」の自足をはかる点に特徴があった。また、「ケア」については、「姑」と「嫁」が家事・育児を分担することにより、「ケア」を自足してきた。農地改革、基本法農政の時代から現在に至るまで、基本となってきたのは、家族農業経営である。

一方、実際には「直系家族制農業」は、零細な経営規模であったため、きわめて脆弱であり、そのため多くの保護政策を必要とした。その内容は、第2章第4節で述べたように多岐にわたるが、これに加えて、「家族による自足」を側面から支える重要な柱となってきたのがいわば「地域における共同体化」であった。

「地域における共同体化」は、具体的には、かつて、生産・生活共同体として人々の生活を支えてきた集落等¹⁾の共同体的機能を維持・再生し、それによって「家族による自足の原理」を補完的に緩和しようとする方向性のことをいう。ここでの集落は、「市町村の区域の一部において、農作業や農業用水の利用を中心に、家と家とが地縁的、血縁的に結び付いた社会生活の基礎的な地域単位」と定義される農業集落のことであり、論者によってしばしば「むら」と呼ばれてきたものである。その淵源は、中世末期に遡り、生産・生活の最も基礎的な共同体、自然発生的な地域社会と位置づけられる。

共同体としての「むら」

元々、わが国の農業は、人口灌漑による水田稲作農業を基礎としており、「むら」は、そこで生まれた水利慣行を基礎に、強い結合力、団結力をもってきた²⁾。個々の農民は「むら」の統制的水利利用を媒介することによってのみ、水を獲得し稲作生産を行うことができ、そのため「むら」に運命的に帰属することとなった。また、「むら」の生存の基盤である灌漑システムは、「むら」を構成メンバーとする村落連合的性格をもつ用水組合の慣習的水利秩序により管理されており、「むら」は、その用水施設の幹線部分を媒介にして、必要とする水を初めて得ることができた。「むら」は、水という生産と生活に不可欠な貴重な資源を共同で獲得し、管理する基本的な単位組織という性格を持った³⁾。

明治維新後の地租改正により土地の私有制度が確立し、個々の農民は、私的所有者・生産者となり、近世の村落も法的人格をもたない集落（部落）となった。しかし、灌漑システムはそのままであり、慣習的水利秩序も水稻の生産方式も変わらず、農民が「むら」を媒介にして水を獲得し、はじめて水稻生産を行うことができた状態は変わらなかったため「むら」が解消することはなかった⁴⁾。

一方、戦後農政において「集落」（むら・部落）は必ずしも前面に出てくる存在にはならなかった。戦後農政の前提となった農村の民主化という観点からは、「集落・部落」（むら）は、封建的なもの、前近代的な存在と位置づけられ、農政もそれを前面に掲げることなく、実質的にそれを意味する場合にも、「地域」や「組織」などの言葉が「集落・部落」に替えて用いられてきた経緯がある⁵⁾。しかし、現実には、「集落」（むら）は、農家相互の間の互助的な連帯として生活保障的役割をはたしてきたし、また、後述のように、共有の土地の管理をめぐる共同

1) ここで集落「等」としているのは、「共同体化」は集落単位だけでなく、複数の集落を含む大字を単位としていたり、集落内部の「組」などを単位とすることもあるからである。わが国の村落共同体は重層的で複雑であり、集落＝大字＝藩政村となっていることもあれば、大字＝藩政村のなかに複数の集落が含まれていることもある。また、集落の中に、「組」があることも多い。これらのことについては、参照、庄司（2003）（2012）。

2) 玉城（1983）12頁以下。

3) 玉城（1983）10頁以下、32頁。長濱（2003）15頁以下。

4) 玉城（1983）15頁。

5) 長濱（2003）19頁。

労働組織を通じて行政サービスの肩代わりをし、さらに、行政施策の遂行や浸透を容易にするといった役割をはたしてきた⁶⁾。

そして、戦後の農政は、一方で、「近代化」を掲げながらも、他方で、様々な形で、集落（むら）の機能を維持・再生産し「共同体化」し、それに依存するという試みを、繰り返し進め、それによって「家族による自足」を側面から支えようとしてきたのである。以下、その「共同体化」の内容を歴史に沿って見ていくことにする。

水を通じた「共同体化」：慣行水利秩序の継続

近世の村を生産・生活の強固な結合力をもつ共同体としたのは、前述のように「水」の共同体的利用であり、また、「山」の共同体的利用であった。戦後の地域における「共同体化」は、まず第1に、この「水」の共同体的利用が「慣行水利権」という形で引き継がれたところに見ることができる。

わが国においては、戦国時代から徳川前期にかけての大規模な新田開発が引き起こした水争いを解決する手法として水利慣行が生まれ、「水」は村落連合的な性格をもつ「井組」「水組」などと呼ばれる用水組合によって管理されるようになっていた⁷⁾。その後、地租改正によって農地の私的所有権が確立するが、農業水利については異なる歴史をたどることになる。水利行政の中心を河川舟運の開発に置いていたこともあり、明治政府は、当初、農業水利に関心をよせることもなく、統一的な農業水利政策が実施されることもなかった⁸⁾。その後、明治政府は1896（明治29）年に、公水主義を採る河川法を制定し、水利については公共的な河川を管理する河川管理者の許可を受けなければならないこととなる。しかし、現実には、既に無数の灌漑システムとそれをめぐる慣行水利秩序が形成されている中で、明治政府は法の施行時に現存するこれらのものについては、許可を受けたものと見なすこととし、こうして

近代法的権利としての慣行水利権が成立したのである⁹⁾。慣行水利権は、1964年の新河川法によっても認められ、これにより慣行水利秩序は継続した。

それでは慣行水利秩序とはどのようなものか。近世においては村落連合的な性格をもつ「井組」や「水組」などと呼ばれる用水組合が水を管理していたのは、前述の通りである。明治維新後は、地租改正により土地は私的に所有されることとなったが、農地に用水を引く権利については私的所有とはならず、農業水利について最初に規定した1880（明治13）年の区町村会法では、区町村会の決定により水利団体である水利土功会を設置できることとした。区町村会法上の町村は、江戸時代の旧村を継承したものであるから、水利土功会は、旧村を単位とした組合会議であり、連合町村会と同じように、実際には、江戸時代と同じように、旧村落連合という性格を維持するものであった¹⁰⁾。その後、1890（明治23）年の市制町村制の施行に際して市制町村制の別法として「水利組合条例」が制定され、そこでは、組合員の資格は土地所有者とされた。その意味で、形式的にはこの段階で水利団体は、地主団体という性格を持つようになった。しかし、その下には、近世以来の慣行による任意組織の水利団体が重層的に存在しており、水利組合は、依然として、村落（集落）連合的な組織であったといえる¹¹⁾。

戦後、1949年の土地改良法によって、従来の耕地整理組合、普通水利組合、北海道土功組合は廃止され、「土地改良区」が設立されることとなった。土地改良区は、水利施設の新設・改良、管理、農地の区画整理、交換分合などの土地改良事業の実施を目的とする法人である。前述のように、水利組合の下部組織には、近世以来の慣行による任意組織の水利組合が、集落単位、あるいはその内部の単位の下部組織として重層的に存在しており、これを引き継いだ土地改良区は、その所有する水利施設の維持管理

6) 福武（1968）10～11頁。

7) 玉城（1983）26頁。

8) 玉城（1983）32頁。

9) 玉城（1983）17頁以下。

10) 玉城（1983）26～29頁、38頁。

11) 玉城（1983）37～39頁。

という面では集落連合的な組織となった。例えば、水路については、幹線水路は土地改良区、支線水路は集落が自主的に維持管理することとされるなど、集落をベースにした維持管理が行われているのである。そして、その維持管理の方法は、依然として共同体的論理による組合員による賦役労働が中心となり、その利用は実質的には集落単位に限定された¹²⁾。

農地改革と「共同体化」

地域における「共同体化」は、農地改革時の農林官僚の構想にも見ることができる。前述のように、わが国においては、戦後の農地改革の結果、600万人を超える農民層が土地所有者となり、多数の自作農家が誕生したが、その農地は多くは零細なものであり、そのため、当時の農林省においては、新自作農転落防止策の必要性が強く認識されていた。そして、その対策として当初構想されたのが、「農業生産の協同化」であり、生産協同体的な組織としての「農協」だったのである。つまり、「土地改良の事業主体を農協とし、集落に農業実行組合が組織されて、これが経営の協同化の主体となる」という構想である¹³⁾。

この構想は1945年12月9日のGHQの指示、「農地改革についての連合軍最高司令官覚書」に対して、1946年3月15日に農林省より提出された回答「農地改革計画」（農業協同組合に関する部分については、これが実質的な農業協同組合に関する第一次案¹⁴⁾）によく示されている。そこでは、「農業会の全系統組織を再編成」した新たな農業協同組合の組織として、「農事実行組合」「市町村農業協同組合」「都道府県農業協同組合連合会」「全国農業協同組合連合会」の4層の農業協同組合が構想されており、このうち、農事実行組合は、「部落又はこれに準ずる区域を地区として農業を営む者及び農業に従事する者を以て組織する」部落（集落）における農民の生産協同体として、部落（集落）内の農業計画及びその推進、農業技術改善の実践、生産手段及び労働の

管理、部落（集落）農民の代表、生活改善・教育・娯楽等文化活動の機能を果たすことが想定されていた。このうち農業計画には、耕地整理計画や生産供出計画、資材配分計画等の企画や実践を担当することも含まれ、また、農業技術改善の実践としては農業技術を現場で導入することが、また、生産手段及び労働の管理としては、農機具や土地の管理、共同作業や共同経営を行うことが想定されていた。同時に、農事実行組合は、市町村農業協同組合の行う事業の計画に参加し、部落（集落）農民の利益を代表するという代表機能も持っており、さらに、部落（集落）の生活改善運動を行うものとされていた。集落をベースにした農事実行組合は、生産・生活共同体としての集落を強化することにより、自作農家の自立を支えようという意味で、「共同体化」による「自足の原理」の補完的緩和であるといえる。その後のGHQ（具体的にはNRS天然資源局農業課）との一年半にわたる折衝を通じて、当初の農林省案はほぼ全面的に変更され、成案となった第8次案では、農事実行組合も姿を消し、部落－市町村－都道府県－全国と連なる系統組織も否定された。GHQが考えていた農協は、組織の設立も会員の参加も自由な、流通・信用等のサービス協同組織としての農協であり、一方、日本側の担当者（農林省）が考えていたのは、公共的な性格をもつ団体であった。GHQ側がこれに統制的機能を担当させることや行政の統制そのものに否定的であったのに対し、日本側の担当者は、全員が加入する統制的な権能も持つ農業協同組合を考えていたのである¹⁵⁾。

ところで、日本側がこのような農業協同組合を構想したのは、それに先立つ歴史と経験があったからである。明治半ばから後期には、一般に農家小組合と呼ばれる農家の組織が「むら」（部落・集落）を基礎に組織されていった。「部落またはこれに準ずる小区域を地区とし、その地区内に居住する数戸または2、30戸の農家が集まって組合員の社会的経済的利益を増進し併せて生活の発展向上達を図る為に

12) 長濱（2003）29～31頁。

13) 小倉（1992）57～58頁。

14) 小倉・打越（1961）所収。参照、10頁以下。

15) 小倉・打越（1961）654頁以下。

農事の改良, 農業収益の増進, 農村の生活改善等諸般の事項を協力実行する目的を以て組織する任意申し合わせの団体」¹⁶⁾と定義される農家小組合の具体的な名称は, 農家組合・農事改良組合・部落農会・農事実行組合など様々であったが, 明治10年代に全国各地に形成されていった「農談会」が, 府県の後押しの下で組織的に育成されて展開し, 1920年代には主として帝国農会-府県農会-町村農会(系統農会)の下部組織として設立されていたものであった¹⁷⁾。1930年代には, 農山漁村経済更生運動の下で農村の組織化が政策的に推進されるなかで, 農事実行組合として法人化を認められ, 国家の農政施策実行の末端組織として組織されていった¹⁸⁾。1941年(昭和16年)の段階で, 一般的農家小組合の数は19万2000にのぼり, そのうち約13万の組合が法人格を有している¹⁹⁾。

戦後, 農協法の成立過程では, 再三の要請にもかかわらず, 「農事実行組合」は, GHQ に認められることはなかった²⁰⁾。GHQ にとっては農家小組合は, 町内会と同様, 全体主義の残存物であり, そのためGHQ は, 町内会の解散と同様のスタンスで農家小組合に臨んだものと解されている。

新農村建設(新農山漁村建設総合対策)

1956年から始まるいわゆる新農村建設事業も「共同体化」を志向する事業となった。新農村建設事業は, 1953年から始まっていた農山漁村建設総合対策事業を, 鳩山内閣の河野農相の下で拡大して1956年に開始したもので, 国際競争に伍しうる農業の育成を課題とし, その担い手としては個別農家があまりに零細であるため旧村ほどの単位の農家集団を単位に, 適地適作の換金作物の導入を謳ったものであった²¹⁾。5年間に約5,000の地域を指定し, それぞれ

の村に計画(農山漁村振興計画)を作らせ, 計画された事業に対して助成を行うことにより, 新農村の建設を進めようとするものであった。そのため, しばしば戦前の経済更生運動の戦後版などともされる²²⁾。

目的は, 多数の潜在失業者をかかえ, 生活水準も低かった農山漁村において, 農林漁業経営の安定, 農産漁民の生活水準の向上をはかり, 明るく希望のある農山漁村を建設しようということであり, そのために必要な農林水産業の生産性の向上と, 適正経営の確立のために, 農産漁民の自主的な総意によって, 地域ごとの地域経済計画の樹立・実施を農産漁民の協同によって推進するというものであった。その前提には, わが国のように経営規模が零細な農林漁業においては, 個々の農山漁家を対象にした対策では生産性の向上を図ることが困難であるという認識がある。そのため, 協同化, つまり, 一定のまとまった経済地域で農産漁民が協同して活動することにより, 経営の零細性に起因する発展の阻害要因を克服して生産性の向上と生産物の市場性の拡大を図ることが特に必要だとされたのである²³⁾。

要となる計画は, 生産施設の整備, 経営の改善, 技術の改良, 農山漁民の生活の改善等の実現を図るための総合的計画, すなわち「むらづくり計画」であり, 指定を受けた農林漁業地域ごとに農山漁村振興協議会(市町村長や農業委員会, 部落団体などから構成される)が作成することとなっている。国, 都道府県, 農林漁業金融公庫は, 計画に基づき, 土地改良や小田地開発整備事業などの一般助成と, 農用地交換整備事業, 適地適産奨励施設, 農山漁村振興共同施設などの特別助成を行うものとされていた²⁴⁾。

16) 沢村康(1936)『農業団体論』

17) 東畑精一は, これを, 「自生的であり任意的な農民的協同体」「単に一種の経済活動に限らず全農業や全生活に触れて行き得る共同体」と特徴づけた(長濱2003: 81以下)。

18) 楠本(2010) 82頁。

19) 楠本(2010) 82頁。

20) 小倉・打越(1961) 669頁以下。

21) 橋本(1996) 47頁。

22) 井野(1996) 112頁。

23) 農林省『昭和31年版農林省年報』3～5頁。

24) 農林省『昭和31年版農林省年報』5頁, 井野(1996) 112頁。

計画区域となる農林漁業地域は、町村単位ではなく、立地条件、土地水面の利用状況、水系および水利慣行、農林漁家の地縁関係等を考慮して都道府県知事が農林大臣と協議の上指定することとなっていた。実際の計画区域は、400～1600戸程度の旧村程度のものも多く、1956年から発足したこの事業は62年までの7年間にわたり、全国4548の地域を指定し地域として行われ、多くの地域で小規模な共同作業施設や部落の集会場、有線放送施設などが建設された²⁵⁾。

構造政策の理念が初めて日本農政に反映されたものであるが、同時に、それは共同体的な部落のまとまりにテコ入れするような形で共同施設共同作業施設を作ることによって、自給的農業から商品生産的農業への転換を図ろうとしたものであり、集落（部落）を単位とした農民のまとまりを補強と再生産することが意図されていた²⁶⁾。個々の農民経営の育成ではなく、部落旧村あるいは農家を束にした協同に期待するという農政のあり方は、以後農業基本法をも貫くものとして注目に値するとされた²⁷⁾。

農業基本法、第1次構造改善事業と「共同体化」

基本法農政の下での構造改善事業も結果的に「共同体化」を志向する事業となった。農業基本法（1961年）は、第1条で、その目的を、「農業の自然的経済的社会的制約による不利を補正し、他産業との生産性の格差が是正されるように農業の生産性が向上すること及び農業従事者が所得を増大して他産業従事者と均衡する生活を営むことを期することができることを目途として、農業の発展と農業従事者の地位の向上を図ることにある」とし、その目的が農業従事者の生計費獲得に置かれていることを明らかにしている。そして、そのために、第15条で、国は家族農業経営を近代化してその発展を図るとともに、自立経営になるように育成するため必要な施策を講ずるものとし、合わせて、第17条で、家族農業経営の発展、農業の生産性の向上、農業所得の確保

等のために、協業を進めるための施策を講ずるものとした。

そのための施策の柱と位置づけられたのは、農業生産の選択的拡大、農業の生産性の向上と農業総生産の増大、農産物の流通合理化・加工の増進、農産物の価格安定と農業所得の確保などであったが、特に重要な柱とされたのが、農業経営の規模の拡大、農地の集団化、家畜の導入、機械化その他農地保有の合理化及び農業経営の近代化、つまり、農業構造の改善であった（農業基本法第2条）。基本法農政は、農業の基本問題を「保有農用地が狭小でかつ分散状態にあるうえ、農業所得によって家計をまかなえない」ような零細農耕制に求め、それを打破する構造政策を提起したのである²⁸⁾。そして、構造政策の具体的推進のための補助事業の目玉が農業構造改善事業だった。

こうして、基本法第21条に沿って、第一次農業構造改善事業が1962年度から実施される。この事業は、農業基本法の規定した農業構造の改善のために必要な農業生産基盤の整備・開発と農業近代化のための施設の導入等を行うものであり、自立経営の育成と協業の助長を促進するためのものだった。しかし、結果的には、これは、農業の構造改善という色彩を薄め、当初企図した農業構造の改善というよりは、新農村建設事業の延長ないしは衣替え的な性格を強めていくことになる²⁹⁾。

この間の事情を少し詳述してみよう。まず、1961年6月に農林省は農業構造改善事業促進対策要綱を定め、「農業構造改善事業促進対策」を進めることとした。1962年6月閣議了解の「農業構造改善事業促進対策について」によれば、この事業の目標は「農業生産の選択的拡大、主産地形成を図りつつ、自立経営の育成と協業の助長に資するため、農業生産基盤の整備及び開発、農業経営の近代化のための施設の導入、環境の整備」（「農業構造改善事業促進対策について（昭和37年6月8日閣議了解）」などを

25) 井野（1996）112頁、松原・蓮見（1968）14頁。

26) 松原・蓮見（1968）14頁。

27) 橋本（1996）47頁。

28) 田代（2003）197頁。

29) 戸田（1986）60頁。

行なうことであり、そのために総合的な助成をはかることとされている³⁰⁾。

事業の実施にあたっては、原則として市町村の区域を事業地域として指定し、「市町村長が関係市町村民の総意と事業を実施するそれぞれの主体の意志をとりまとめて」（農業構造改善事業促進対策実施要領 昭和37年5月25日農林次官通達）事業計画を作り、それにもとづいて事業をすすめることとされた。

事業費は、1地域あたり1億1千万円（昭和39年度から1億2千万円）であり、地域の指定をうけた市町村では、3年間（計画期間は1年）でこれらの事業を行なうこととされた。その際、計画の樹立にあたっては、その計画が「①自立経営の育成に資するとともに協業の助長をはかりつつ農用地の保有及び利用の合理化、高度な農業技術の導入並びに資本装備の高度化により生産性の飛躍的向上を目指し、且つ、②農業の選択的拡大の方向で、その地域の農業立地条件を勘案して選定された基幹作物について主産地形成をはかるものとして、関係市町村民の総意に基づいて作成されるよう」に指導が行われた³¹⁾。その結果、圃場の規模を30アール以上にする土地基盤整備事業、選択的拡大の方向にそった地域の基幹科目の設定、大型のトラクター、コンバイン、ライスセンターなどの近代的施設を整備した生産性の高い経営組織をつくることといった事業が、ワンセットで集中的に行われることになった³²⁾。また、事業量についても、たとえば水田の集団化・灌漑排水事業では地区あたり20ヘクタール以上といった基準が設けられている。

このように、構造改善事業は大規模な土地基盤整備事業、選択的拡大の方向に沿った基幹科目の設定、大型機械の導入をセットで行うというものであり、また、1地区あたりの事業量も20ヘクタール以上とされるなど、個別の家族経営で対応で

きるものではなかった。そのため当初から、近代化施設について共同経営を前提としていたし、土地基盤整備についても、多数の農家の経営する土地を対象にせざるを得なかった。そして、零細分散錯図が特徴となっているなかで、規模の大きな基盤整備事業を行うとすれば、その地域に土地をもつ農家をすべて関係農家として取り込まなければならず、結果として「部落（むら・集落）ぐるみ」の事業という形になっていったのである。市町村が、協議をすすめる、事業に対する同意をとりつけるために地域内からいくつかの集落を選定し、それに委嘱するという形を取ったことも、この傾向を一層すすめることになった。また、近代化施設を利用した共同経営も、基盤整備事業と結び付いて有機的・総合的に行われることとされており、「部落（集落）ぐるみ」の事業となっていた³³⁾。

こうして、零細小規模農の離農を促し、農地を集積することによって自立経営農家を育成しようとする構造改善事業は、離農促進の対象となるはずの零細農家まで取り込んだ「むらぐるみ」の事業となっていたのであり³⁴⁾、農業構造の改善というよりは、新農村建設事業の延長ないしは衣替え的なものとなっていたのである³⁵⁾。

総合農政と「共同体化」

続く1960年代末から70年代初頭にかけて、高度成長のもとで農業をとりまく状況がさらに変化するなかで、いわゆる「総合農政」が登場した。総合農政は、「農業構造政策の基本方針」（農林省1967年8月）、「最近における農業の動向にかんがみ農政推進上留意すべき基本事項について」（農政審議会答申69年9月）、「総合農政の推進方針」（70年2月閣議決定）などで具体化されていった一連の諸施策の総称であり、同時期の新経済社会発展計画（70年5月）や69年の新全総（第二次全国総合開発計画）の新都市計画法（68年）など、高度成長期の諸政策とも深い関

30) 同事業については、参照、松原・蓮見（1968）27頁以下。

31) 農林省『昭和38年度 農業の動向に関する年次報告書』150頁。

32) 井野（1996）124頁。

33) 松原・蓮見（1968）28～29頁。

34) 同上

35) 戸田（1986）60頁。

わりをもっている³⁶⁾。

背景となったのは、構造政策が推進されたにもかかわらず、土地と労働力の円滑な流動化がすすまず、基本法農政が目的としていた自立経営が実現できていなかったという事情に加え、米の生産過剰と食糧管理費の膨脹、農業の国際化への圧力という事情であった³⁷⁾。そこで従来の政策を手直しし、総合化することによって、構造政策を基軸とする基本法農政の理念をあらためて追求しようとしたのが「総合農政」だったのである。これが「総合農政」と呼ばれたのは、固有の農政分野にとどまらず広く他の政策分野とも関連させて農政を展開すること、生産から加工・流通、個別経営から集団・地域組織、農家の生産から生活にまたがって施策を総合的に展開することが目指されたためであった³⁸⁾。

基本的なコンセプトは、「農業の装置化・システム化」であり、規格・大量生産に見合った生産力の形成であり、「大規模化」であり「組織化」であった³⁹⁾。具体的には、米過剰問題への対処と大規模で生産性の高い近代的農業の育成が課題となり、零細経営を温存するものと見なされていた農地制度や食管制度の見直しが行われた。すなわち、食管「赤字」に対しては、米の生産調整＝減反の強制が1969年から開始され、71年からは200万トン規模の稲作転換対策がおこなわれるとともに、予約限度数量による米の買入れ制限もはじまっている。また、農地については、農地法の改正が1970年に行われている。当時、農地価格が上昇するなかで、売買による農地流動化がますます困難になっていたため、同改正によって、賃貸借の規制緩和、農業生産法人の要件緩和が行われた。また、1969年には、農業振興地域整備法（農振法）が制定され、農用地区域の設定とそこへの施策の集中が図られている。

加えてもう一つの「総合」として重要なのが、「農村地域の生産基盤と生活環境を総合的に整備するこ

とにより、新しい農村社会の建設を図る」（総合農政の推進）という意味での総合であった⁴⁰⁾。この時期には農村における兼業化と混住化が進行していたが、そのなかで、農村の多数者にたいする新たな社会的統合策として登場したのが農村基盤総合整備事業であった。従来の事業は、農業「生産」にかかわるものであったが、「農村住民が一致する利害は、もはや農業のそれではなく、農村生活環境問題だけと言ってもよい」⁴¹⁾という状況のなかで、農村住民の「生活」領域における「自足の原理」の補完的緩和に関連する「共同体化」的政策が登場したわけである。

地域農政と「共同体化」

その後、1970年代の後半になると、「地域農業」、「地域農政」、「地域主義」など、農政の上で、「地域」が強調されるようになっていく。1977年には、「地域農政特別対策事業」も始まり、政策上の用語としても「地域農政」が定着していく。それは、①地域を強調したものであること、②その地域が多くの場合「集落」を意味するものであること、③集落に、農政上の課題を解決するための調整機能を期待し、そのために集落機能の強化をはかろうとしたことなどの特徴をもっていた。

「地域」や「地域主義」が強調して語られるようになった背景には、三全総にも見られるように、高度成長から安定成長時代への移行に伴う地域政策全般の見直しがあった。また、基本法農政の下で、画一的な農業政策が行き詰まり、兼業化や混住化の進む中で、より地域の状況に即した農村政策が求められるようになったという事情もあった。そして、何よりも、米をはじめとする主要農産物の生産調整が必要になったという事情が、「地域」を前面に押し出すことになったのである。そして、そのなかで中心になったのが、「むら」＝集落であった。

「むら」が中心になったのは、その調整機能に期

36) 参照、井野（1996）170頁、暉峻（2003）208頁。

37) 井野（1996）171頁。

38) 暉峻（2003）207頁。

39) 大泉（2002）197頁。

40) 田代（2003）85頁。

41) 同上

待が寄せられたからであった。全国でに広がる「むら」＝農業集落は、相互扶助的な機能を持ち、外からの圧力に対しては、利害を内部調整しつつ一致団結して対応していく面を持っていた。地域農政は、このような「むら」のもつ、ある種の自治機能に強く依存し、また、そのために、「むら」の強化にも向かったのである⁴²⁾。

地域農政特別対策事業

柱になったのは、1977年にスタートした「地域農政特別対策事業」であった。この事業は、農業の生産体制を整備し、食料自給力の向上を図るために、意欲的に農業に取り組む者の創意を生かして地域農業を推進し、農用地の確保と農業生産の担い手の育成を図ろうというものである⁴³⁾。

具体的には、地域農政総合推進事業と農用地管理事業から成る地域農政推進活動と、小規模土地基盤整備事業などを行う地域農政整備事業を有機的に実施していこうというものであった。このうち、地域農政総合推進事業は、土地利用や生産の組織化などについて、農家の意向を集落段階から積み上げ、地域農業の総合的な推進方策を市町村でとりまとめるものであり、農用地管理事業は、集落ごとの組織化と集落での話し合いによる農用地の有効利用、流動化を促進するものである。一方、地域農政整備事業は、この推進方策を達成するために実施される小規模の土地基盤整備事業、機械施設の導入、営農活動に助成等を行うものであった。

集落単位での話し合いによる「むらづくり」の方策づくりや農用地流動化のための調整、小規模な基盤整備、担い手集団活動の助成など、いずれも集落の調整機能に期待した事業となっている⁴⁴⁾。

集落による農用地の利用調整

そのなかでも「むら」の調整機能を期待されたのは、農用地の有効活用や流動化に関してであっ

た⁴⁵⁾。そこで中核と位置づけられたのは1975年の農振法の改正により創設された農用地利用増進事業であり、一定の区域にある農用地については、農地法の適用を受けずに市町村が関係農業者の意向に基づき、計画的に賃借をめぐる利用権の設定を行うことができるというものであった。市町村という公的機関の関与のもとに、地域（集落）ごとの土地利用調整によって、農地に利用権を設定して農地の流動化を進めようとするものである。1980年には農用地利用増進法によりさらに本格化している⁴⁶⁾。

水田利用再編事業

また、このような「むら」＝集落の調整は、土地利用に関してだけでなく、部落責任供出制度や減反政策といった農民に直接痛みを与える場合にも期待されてきた⁴⁷⁾。減反政策については、当初は過渡的、緊急避難的な休耕中心のものから始まったが、1978年には水田利用再編事業が実施され、麦、大豆、飼料作物などへの転作に重点をおいた恒久的な減反政策へと転換していく。大量の減反・転作の割当配分は、国から県、市町村、集落へという流れで行われたが、集落での各戸への割当配分を円滑に実施するために、兼業農家を含めた全員参加による集落での話し合いが重視され、相互扶助と連帯責任によって全員の合意をとりつける形がとられた。その割当消化のためには転作作物の稲作との所得の格差を補填する奨励金が交付されるとともに、目標未達成の場合には、翌年の目標面積加算、予約限度数量の控除、食管関連の助成措置の非適用などのペナルティも科せられた⁴⁸⁾。

農村事業（むらづくり）

このように、集落（むら）は、難しい調整を期待されたが、一方、「むら」が期待されたような調整機能を十分に果たせるほど強固なものであったかという、実はそうではなかった。既に農村では都市

42) 田代（2003）90頁。

43) 農林省『昭和51年度 農業白書』15頁。

44) 橋本（1996）130頁。

45) 参照、長濱（2003）80頁、不破（1984）26頁以下、戸田（1986）254頁以下。

46) むらが登場した背景については、参照、不破（1984）70頁、田村（2003）90頁、長濱（2003）第3章第3節など。

47) 参照、暉峻（2003）233頁。

48) 井野（1996）185頁。

化が進み、農村は、多様な性格をもった農家と非農家の混住社会的性格を強めていた。しかも、農用地利用増新事業は、農地を集積する過程で、農民層の分解を促すものであったから、「むら」そのものの解体を導く危険性もあった。従って、農政サイドとしては、「地域農政」が目指す政策課題の達成に十分にこたえうる内実を整えた「集落」=新しいむらづくりをいかに政策的に再編・強化していくかが、重要な課題になっていく⁴⁹⁾。

このようななかで、既に触れたように、1970年代には、「農村対策」事業が展開するようになる。道路、河川、住宅、環境衛生等の生活環境問題に強い関心が集まる中で、農家を対象とした農業政策だけでは、農村における社会的統合機能を果たせなくなったことから、農業政策としても農村の総合整備を推進することとなったのである⁵⁰⁾。1972年には農村基盤総合整備パイロット事業がはじまり、1973年には農村総合整備モデル事業が開始する。

1978年から始まる第三次農業構造改善事業（新農業構造改善事業）も、農業生産の組織化を図りつつ、地域農業の再編と活力ある村づくりを目指すもので、そのために、集落の連帯感の醸成を目的とするソフト事業や生活環境整備事業が新しく取り入れられた⁵¹⁾。

1979年には農用地利用増新事業の一層の高度化を目的とした農用地高度利用促進事業とともに、「むらぐるみの連帯感の醸成を図り、人づくりをすすめる、地域コミュニティの機能を強化するため」の農業村落振興緊急対策事業や、農村地域定住促進対策事業が発足している。農村地域定住促進対策事業は、過疎地域等において、兼業農家の不安定な就業状態を改善するとともに、地域住民が生き甲斐のある安定した生活を享受しうよう定住条件を整備することとし、安定した雇用機会の確保、生活環境の

改善及び農業者と非農業者の連帯を強めるためのコミュニティ活動の推進に必要な施設の整備等の対策を総合的に実施するものであった⁵²⁾。

前述の地域農政特別対策事業も、農業生産や生産基盤の整備に留まることなく、集会所の設置やスポーツ行事の開催などによるコミュニケーション活動の活性化、祭りや伝統芸能の復活など生活環境の改善や生活機能の整備、集落自治機能の維持・増進など、社会的な統合性をもった「集落」の形成、つまり、「むら」的な装いを凝らした「農村コミュニティ」を作ろうという「新しい村づくり」としての性格をもつものであった⁵³⁾。生活環境の整備をはじめ、生活をめぐる諸問題を集落単位で解決できるようにしようというものであり、1970年代に自治省主導のもとに展開されたコミュニティ政策の農政への投影であるともいえる⁵⁴⁾。以上のように、農村における「地域における共同体化」は、当初は、生計費獲得に関する「家族による自足の原理」を補完的緩和する形で、後には、非農家も含めた生活問題に関する「自足の原理」を補完的に緩和する形ですすんでいったといえる。

1980年代には、「地域」=集落は政策的にも前面に登場する。1980年の農政審議会の答申「80年代の農政の基本報告」は、高生産性農業の形成と食糧自給の向上による健康で豊かな食生活の保障を掲げたが、その実現のために期待されたのは、「むら」の自主調整による「権利調整」と「利用調整」であった。特に1978年からの水田利用再編事業において集落での生産調整に一定の効果があったことから、「集落」は、「地域マネジメント」の主体と位置づけられるようになっていく⁵⁵⁾。さらに、1990年代後半になると「集落」が政策の中に文言として示されるようになり、2001年の「中山間地域等直接支払制度」では「集落協定」登場した。

49) 不破（1984）71頁。

50) 田代（2003）91頁、戸田（1986）256～257頁。

51) 田代（2003）91頁。

52) 農林省『昭和54年度 農業の動向に関する年次報告』240頁以下。

53) 不破（1984）72頁。

54) 不破（1984）70頁。

55) 長濱（2003）第3章による。

(2) 地域における「共同体化」

地域における「共同体化」は、第2に、「生活の場としての地域」の「共同体化」に見ることができる。

第2章で述べたように、農村をでて都会に向かった人々の多くは雇用者家族を形成し、生計費獲得についても、ケア（を含む生活全般）についても、「企業の共同体化」を通じて「家族による自足の原理」の「補完的緩和」が行われていった。一方、戦後、特に高度成長に伴う産業構造の変化や、人口の急激な移動などは、社会経済に大きな変化をもたらし、人々の生活を大きく変え、人々の生活の場である地域において、個人や家族だけでは解決することのできない様々な生活問題を生じさせるに至る。従来、これらの問題に対応してきた地域社会は弱体化しており、一方、「共同化」した企業は地域には目を向けない⁵⁶⁾。

一方、農村でも、第2章第4節及び前項で述べたように、兼業農家や非農家が増え、混住化が進むなかで、地域社会の姿は大きく変化していた。従来、農村では農家が多数を占め、そこでは生計を維持するための生産活動と家事育児などの再生産活動が一体的に行われていた。そしてその中で、「むら」（集落）は、共同体的な地域の管理と相互扶助を通じて、生活自立に関する「家族による自足の原理」を総合的に補完的緩和してきたのである。しかし、混住化や農家の経営形態の多様化の中で、農村の姿も変化せざるを得なかった。

その中で新たなコミュニティの必要性和その形成のための施策が提唱されるようになる。それらは、「生活の場としての地域」を「共同体化」によって、再生しようというものであったといえる。

国民生活審議会小委員会報告

コミュニティ政策は、「地域住民が日常生活圏における共同生活を円滑に営むうえで、それに必要な物質的、社会的、文化的条件を整えるための行政と住民の協働による関連諸施策の総体」と定義される⁵⁷⁾。一連のコミュニティ施策の嚆矢とされるの

は、1969年の国民生活審議会小委員会報告『コミュニティ～生活の場における人間性の回復』である。同報告は、日本経済の急速な成長が、産業構造変化と地域構造変化を通じて生活の場を激しく改変する一方で、かつての村落共同体や都市の伝統的隣保組織はこのような変化に対して適合性を欠くとし、生活の場でのコミュニティ形成—市民としての自主性と責任を自覚した個人および家庭を構成主体として、地域性と各種の共通目標をもった、開放的でしかも構成員相互に信頼感のある集団—の必要性を説き、そのための方策を提案した。

すなわち、同報告によれば、大都市やその近郊都市においては、非行化する青少年が増加し、幼児誘拐など幼児の戸外活動において危険が増大し、主婦の就労の増加等により鍵っ子が増加し、子どもの家庭内外でのしつけが失われ、孤独な余生を送る老人が増加し、余暇施設や活動の組織が不足し、公害や交通事故など地域生活をおよびやすく障害が増大し、急病人が出た際の処置が困難になるなどの問題が生じている。また、過疎地帯では、防災教育、保健など、地域社会の基礎的条件の維持が困難になるとともに、かつて地域共同体によって行われていた積雪時の急病人の輸送、墓堀、通学路の除雪などの共同作業の維持が出来なくなるなどの問題が生じている。しかし、古い共同体、つまり、かつて農村社会に普遍的に存在していた生産構造および生活構造を軸とする村落共同体や都市の内部に存続して来た伝統的隣保組織は、新しい生活の場のこれらの変化に対応する適合性を欠いている。そして、交通通信機関の発達等に伴う生活圏の拡大、人口の都市集中、地域生活に無関心な若年雇用層の都市への大量流入、若者を中心とした個人中心的、合理的生活意識の広まり、地域共同体の存在価値を相対的に小さくする諸種の機能集団の増大、家族制度変革による地域共同体に対する価値観の変化、農村における生産構造の変化などにより、古い共同体は、若年層を主とする構成員の離脱を契機として次第に形骸化され、空洞化が急速に進行している。「個人中心のマ

56) 参照、後藤（2001）。

57) 広原（2011）第1章。

イホーム的な生活が一般化し」、「過去の地域的な束縛からの解放」の一方で、「近隣の人々との親睦、相互扶助等の生活関係が疎遠になる」中で、「近隣の人々との結びつきが生活上欠かせない機能を果たしていた」地域共同体は崩壊の過程を辿ることとなった、という認識である（第1章 地域共同体の崩壊）。

このような中で、小委員会報告は、人間生活に内在したものとして、また、個人や家庭のみでは達成し得ない地域住民のさまざまな要求を展開する場として、人間性の回復と真の自己実現をもたらすコミュニティの必要性を論じ、マイホーム主義を止揚した「コミュニティ主義」を標榜したのである。具体的には、そこで目指されたのは、①地域住民が社会的共同生活をしていく上で必要となる物的な生活環境の水準を確保することと、②人間交流、住民参加、市民意識等社会的な水準ともいべきものの充実であった。そして、コミュニティには、住民間の問題や要求を統合するための一つの場として、住民から生じる各種の不満や要求、住民相互間の対立を合理的に調整することが期待されたのである（第2章 コミュニティの必要性）。

これらにより、コミュニティは第一線を退いた老人には思いやりと援助を与えて老後の生活を有意義にする社会的活動の場となり、コミュニティ活動の原動力となる。また、「婦人」は、その活動を通じ、自己と家庭の存在を社会的な広がりにおいて理解し、社会参加の喜びを享受することになる。またコミュニティは地域に住む青少年や児童を放任と危険から守り、より人間的、個性的な成長を助けるものとなることが期待される（第2章 コミュニティの必要性）。

以上のことからわかるように、同報告は、生活の場にコミュニティを形成するという新たな「共同体化」によって、個人・家族が家庭内で解決できない様々な生活問題に対し、「家族による自足の原理」を補完的に緩和し、「市民としての自主性と責任を

自覚した個人や家庭」の自立的生活を可能にしようとするものであったといえる。

ところで、従来、このような「生活の場」において「家族による自足の原理」を補完的に緩和してきたのは、小委員会報告が否定した「古い共同体」(町内(会) 町内会・部落(会))であった。そして、この「古い共同体」の「共同体化」は、戦前から面々と続いてきたものであった。

町内会・部落会の整備

元々、町内会は、東京においては、大正中期から昭和10年頃にかけて、社会行政上、社会教育上の要請から、町内の有志団体を全戸加入団体化しながら成立していったものであるとされる。その後、方面委員制度の導入や総力戦体制に向けた軍事的な要請、選挙粛正運動、納税組合の制度化などに伴い、東京市の行政全体に関連をもつようになり、1938年には、東京市長告諭「町会基準」「町会基準準則」で、画一化が進められている⁵⁸⁾。また、東京以外の地域でも、横浜市、神戸市などの大都市、金沢市のような地方都市でも昭和初期には町内会が次々と結成されていっている⁵⁹⁾。一方、部落会も、選挙粛正運動との関わりのなかで、府県により設立を進める動きがあり、たとえば、山口県では、1937年県令第14号「市町村自治振興委員会令」で、部落会普及促進の大綱を定めており、1939年11月時点で、県下全町村に総数4321の部落会が設立されているという状況であった⁶⁰⁾。

1940年9月1日の内務省訓令第17号「部落会町内会整備要領」は、これらを、全戸加入の部落会(村落)、町内会(市街地)とし、「市町村の補助的下部組織」とするものであった。部落会・町内会は、1942年8月以降、大政翼賛会の下部組織としても活動することになり、1943年(昭和18年)の市制町村制の改正によって、公式に法制化され、市町村長は町内会・部落会、その連合会の長に市町村の事務の一部を処理させることができたことになった⁶¹⁾。その活動は、当初重視されていた精神的な国民運動の

58) 参照、田中(1990)42頁以下。

59) 伊藤(2007)。

60) 庄司(2007)41頁。

61) 高木(2005)4頁。

基盤という性格から、金属回収、貯蓄、国債の消滅、防空設備の整備、納税義務、配給業務など、あらゆる戦時業務に広がり、部落会・町内会は、これら戦時業務の実践単位として展開した。

町内会・部落会の解体と復活

このように、大政翼賛会の下部組織として戦時行政の遂行や国民の戦争協力に重要な役割を果たした町内会・部落会は、戦後、当然ながら見直しを迫られることになる。一方で、戦後は、多くの人が混乱の中で親族との関係などが断ち切られた状態にあり、生活物資の配給や防犯など、地域（町内や部落）での相互扶助に頼る度合いは高くならざるを得なかった。また、多くの行政上の事務が町内会・部落会により処理されており、その数は、1947年の段階で60項目に上っていたという。戦後のこのような状況は、人々の生活維持の点からは、町内会・部落会の役割をますます大きくするものであったといえるよう⁶²⁾。

このようななかで、内務省が、占領開始当初に行った選択は、町内会・部落会の組織を民主化した上で、名実ともに市町村行政を補助する下部的組織として位置づけ、市町村が積極的に活用できるようにしていく仕組みにするというものだった⁶³⁾。一方、占領軍総司令部は、町内会・部落会を、自由を抑圧し、統制を実施し、ファシズムを草の根的に支えた存在だったと位置づけており、今後の日本社会の民主化を阻むもので排除しなければならないものと捉えていた⁶⁴⁾。内務省側はその存続に腐心したが、結局、民政局の命を受け、1947年1月の内務省訓令第4号、5月3日の政令第15号（町内会部落会又はその連合会等に関する解散、就職禁止その他の行為の制限に関する政令）により、従来の町内会・部落会を、廃止・解散することとなる。

とはいっても、この「町内会のような組織」が全く消滅したわけではなかった。実際には、町内会を解散するときに親睦的な団体を結成して業務を引き継

いだり、町内会の財産を処分する際に建物などを自治会や文化団体、たとえば防犯協会に寄付した例などが多々あり、それらの諸団体が母体になって、政令第15号の失効前後の時期に町会に編成替えした事例が少なくなかった⁶⁵⁾。当時の複数の調査が、政令第15号の失効前に「町内会・部落会のような組織」が形成されていた例が多いことや、その形成が15号の施行後間もない時期に当たる例も少なくないことを明らかにしている⁶⁶⁾。これらの調査によれば、政令第15号の施行にもかかわらず、実際には従来の町内会・部落会が形を変えて存続し、あるいは、それに相当する組織が結成されていたということになる。そして、政令第15号の失効後、各地で続々と「町内会」は復活する。

町村合併と町内会部落会

その後、1953年には町村合併促進法が施行され全国的に町村合併が進められるが、人口規模や経済状態、利害が異なる旧町村の合併は、新市町村内の地域間利害関係を複雑化し、また、役場と住民の距離を物理的にも心理的にも遠くするものだった。その中で、地域組織のあり方も検討を迫られることとなり、町内会・部落会は再編されていく。

再編は、第1に、旧町村単位での系統的な連合会の整備という形をとった。町村合併後、地域においては、遠くなった役場と町内会・部落会の距離を埋め、また複雑化した利害の調整のため、合併前の旧町村単位で、町内会や部落会の連合会が、納税貯蓄組合や、衛生協力会、青年団、婦人会などの各種団体も包含する形で、形成されていった。また大都市や中都市では、合併前の旧町村の区域や小学校区域などを単位とした地域別の連合会を組織していった。合併前の町村においては、町内会・部落会が復活した後も、いわゆる各種団体が、町内会や部落会の長や役員がこれらの各種団体の長を兼ねるという形で存続していたが、合併後は、各種団体も新市町村に統合され、それに伴いこれらの各種団体も旧町

62) 参照、田中（1990）

63) 高木（2005）8頁。

64) 参照、田中（1990）、中川（1980）など。

65) 事例については、参照、高木（2005）192頁以下。

66) 事例については、参照、同上。

村単位の連合会に包含されていったということである⁶⁷⁾。

第2に、合併を機に、農村の集落における地区組織も変化していった。前述の通り、元々農村では、生計費を獲得するための生産活動と、家事育児などの再生産活動を地域のなかで一体的に行っており、その中で、地域における生産的活動を中心に、地域の協力関係やまとまりが形成され、これを基礎に生活上のつながりも築かれてきた。従って、生産的活動を対象とした農家組合のような経済的な組織と、部落会のような組織は分離しないで一体化していた。一方、上述のように次第に農家においても兼業化の進行や非農家の増加などにより、農村に居住する人々の就業形態やライフスタイルが多様になってきており、このようなことから、特に、町村合併を契機に、部落会の組織と経済的な組織が明確に区分されるようになったということである⁶⁸⁾。

こうして、1960年代末に行われた調査によれば、市の9割以上に住民組織があり⁶⁹⁾、また同時期の別な調査によれば⁷⁰⁾、町内会・部落会は、募金の協力（市92.3、町村84.8%）を筆頭に、街灯の管理（市88%、町村59.2%）、行政連絡（市87.7%、町村）、清掃、美化（市83.4%、町村69.9%）、各種行事（市81.4%、町村67%）、慶弔（市80.5%、町村59.4%）、消毒（市80.1%、町村69.9%）、消防（市70.9%、町村67%）、成人式、敬老会（市69.8%、町村54.9%）、祭礼、盆踊り（市65.9%、町村66.1%）、陳情（市60.6%、町村53.8%）などを行っている。なお、道路の維持・修繕は、市部では27.1%しか行っていないが、町村部では、69%が行っている。その内容は、行政との連絡などをのぞくと、慶弔や盆踊り、レクリエーションなど地域住民間の親睦や交流をはかる活動や、街灯の設置、防犯・防火、道路の清掃、交通安全防止など、地域の住民の生活に関わる共通の問

題を処理するものであった。これらは、いずれも、生活の場における生活領域における家族による自足の原理を補完的に緩和するものだといってよいだろう。

各省によるコミュニティ政策の展開

このような状況のなかで出されたのが、上記の国民生活審議会の小委員会報告であった。また、これと同時期に、各省庁では、コミュニティ関連の提案が相次いだ。1971年には、中央社会福祉審議会コミュニティ問題専門分科会が「コミュニティ形成と社会福祉」（1971年）で、社会福祉の分野でコミュニティ形成の必要性を論じ、地域福祉施設の整備などについて提案するとともに、コミュニティ・ケアの重要性や地域福祉計画についても触れている。また、社会教育審議会答申「急激な社会経済の変化に対処する社会教育のあり方について」（1971年）も、生涯教育の必要性を強調し、新しいコミュニティの形成と人間性の伸張に果たす公民館の役割を重視した提案を行っている。また、国土庁の過疎地域集落整備事業（コミュニティセンター）、農林省の山村地域農林漁業特別対策事業（山村開発センター、基幹集落センター）、農汚損総合整備モデル事業（農村環境改善センター）、農村地域工業導入特別対策事業（就業改善センター）などコミュニティ関連の集会施設整備を、国の補助事業として進める動きも活発化した⁷¹⁾。

自治省のモデル・コミュニティ

そして、このような中で、自治省のコミュニティ施策が打ち出されてきたのである。自治省は1970年8月に「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱（案）」を公表し、新しいコミュにティづくりを70年代における一つのテーマにすることを提案した⁷²⁾。

その内容は、①モデル・コミュニティ地区を設定

67) 参照、高木（2005）627頁以下。961頁以下。

68) 参照、高木（2005）634～635頁。

69) 参照、高木（2005）993頁。1969年2月時点で全国市長会が全市（564市）を対象にして行った調査によれば、回答した471市の93%に住民組織があった。

70) 高木（2005）1005頁。内閣総理大臣官房広報室（1968）『住民自治組織に関する世論調査』による。

71) 自治省コミュニティ研究会（1977）。

72) 自治省コミュニティ研究会（1977）28頁以下。

し、②地区ごとにコミュニティに関する計画を作成・実施するというもので、1971年度から1973年度までの3年間に合計83のモデル・コミュニティ地区が設定されている。

「地域における共同体化」という点からみた場合、この事業の特徴は、まず第1に、「生活の場としての地域」を「共同体化」しようというものであったところにある。都道府県知事宛に通知された「コミュニティ（近隣社会）に関する対策要綱」（自治事務次官通知、1971年）は、住民が欲している健康で文化的な生活は、住民の日常生活の場である近隣社会の生活環境の整備と住民の地域的な連帯感に基づく近隣生活が営まれて初めて実現されるものであるという認識を示した上で、現状では、地域的な連帯感に支えられた人間らしい近隣生活を営む基盤が失われるおそれがあるとし、そのため、望ましい地域社会をつくるために新しいコミュニティづくりの施策をすすめることとするとし、この施策が生活の場としての地域を「共同体化」するものであることを明らかにしている。

第2の特徴は、この「共同体化」に行政（市町村）が正面から取り組むものとされたことである。1947年以来、住民自治組織に行政が介入することはタブーとされていたが、モデル・コミュニティ事業は、「モデルコミュニティ地区を選び、都市的地域および農村地域のそれぞれの地域の性格に即したコミュニティの生活環境の整備と住民の自主的コミュニティ活動のモデルをつくる」という政策目標を掲げたものであり、市町村がコミュニティの形成に積極的に関与することを提言するものであった⁷³⁾。

第3の特徴は、この事業が、都市的地域と農村地域の両方を対象としたものであり、また、町内会や部落会を排除するものではなかったことである。上述のように小委員会報告は、大都市圏における新た

なコミュニティ形成に軸足をおくものであり、その中では新しいリーダーとコミュニティ組織が必要とされ、町内会・部落会は排除されるべき存在であった⁷⁴⁾。一方、これに対して、モデルコミュニティ事業は、指定83地区のうち大都市及び近郊都市が15地区にとどまり（首都圏6、名古屋圏2、京阪神7）、残りの68地区が地方都市・周辺農村であった⁷⁵⁾ことから明らかなように、地方圏に軸足をおいたものとなっていた。その背景には、このコミュニティ政策が当時すすめられつつあった広域行政（広域市町村圏）を補完するものとして位置づけられていたことがある⁷⁶⁾。また、「町内会・部落会」に対しては必ずしも否定的ではなく、「地域的な社会連帯と相互扶助の組織として地域社会の基礎をなし」ているものであり、コミュニティ形成の原点の一つとして位置づけられるものであるとしていた。自治省としては、コミュニティ施設の整備計画を策定し、その過程を通して分解しつつあった各種の伝統的地域住民組織をコミュニティ組織として再結集し、それらを近隣コミュニティ再編することで、地域共同体を立て直すことにその目的があった⁷⁷⁾。

1980年12月1日現在で、自治省が全市町村を対象にして行った住民自治組織の実態調査では、市区町村の88%において市区町村の全域で住民組織が組織されていた⁷⁸⁾。また、市区町村との連絡（94.8%）、陳情（89.4%）の他、集会所の維持管理（89.4%）、清掃・美化（85.2%）、各種行事（82.3%）、募金献血の協力（82.2%）、街頭の設置（66.1%）、防災・防火（63.5%）、文化・スポーツ活動（62.4%）、敬老会・成人式（61.4%）、交通安全（51.6%）、慶弔（48.6%）などの事業が行われている⁷⁹⁾。町内会・自治会は、このようにして、行政連絡機能の他、①慶弔や文化・スポーツ活動などの行事を通して人々の交流・連帯感を深める親睦機能と、②街灯の設置

73) 参照、広原（2011）229頁、木村仁（2007）。

74) 参照、広原（2011）237頁など。

75) 自治省モデルコミュニティ研究会（1977）33頁。

76) 木村（2007）、広原（2011）226頁。

77) 広原（2011）239頁。

78) 高木（2005）995頁。

79) 高木（2005）1006頁。

や伝染病予防の消毒、清掃など居住世帯の日常生活と関係のある事柄の共同処理機能を果たすことを通して、同じ地区に居住し、そこで生活を営んでいくためにどの世帯にも共通して必要で、しかも個々の世帯の対応だけでは不十分なことを、町内会や部落会の事業として行っていたといえる⁸⁰⁾。つまり、「生活の場としての地域」における「共同体化」を通じて、「家族による自足の原理」の補完的緩和を行っていたといえるのである。

参考文献

- 伊藤修一郎（2007）「自治会・町内会と住民自治」論叢現代文化・公共政策第5号
- 井野隆一（1996）『戦後日本農業史』新日本出版社
- 大泉一貫（2002）『大衆消費社会の食料・農業・農村政策』東北大学出版会
- 小倉武一（1992）『農政・税制・書生』日本経済新聞社
- 小倉武一・打越顕太郎監修（1961）『農協法の成立過程』協同組合経営研究所
- 木村仁（2007）「広域市町村圏とコミュニティ・広域自治と狭域自治のあり方を提起して」都市問題2007年4月号
- 楠本雅弘（2010）『進化する集落営農：新しい「社会的協同経営体」と農協の役割』農文協
- 後藤道夫（2001）『収縮する日本型＜大衆社会＞』旬報社
- 沢村康（1936）『農業団体論』日本評論社
- 自治省コミュニティ研究会（1977）『コミュニティ研究会報告』
- 庄司俊作（2007）「戦時下部落会の設立過程（上）～「町村－むら」関係の視点から」社会科学79号
- 高木鉦作（2005）『町内会廃止と「新生活協同体の結成」』東京大学出版会
- 田代洋一（2003）『新版 農業問題入門』大月書店
- 田中重好（1990）「町内会の歴史と分析視角」（倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房）
- 玉城哲（1983）『水社会の構造』論創社
- 暉峻衆三（2003）『日本の農業150年』有斐閣
- 戸田博愛（1986）『現代日本の農業政策』農林統計協会
- 中川剛（1980）『町内会』中公新書
- 長濱健一郎（2003）『地域資源管理の主体形成～「集落」

- 新生への条件をさぐる』日本経済評論社
- 農林省『昭和31年版農林省年報』
- 農林省『昭和38年度 農業白書』
- 農林省『昭和51年度 農業白書』
- 農林水産省『昭和54年度 農業白書』
- 橋本玲子（1996）『日本農政の戦後史』（三訂版）青木書店
- 広原盛明（2011）『日本型コミュニティ政策～東京・横浜・武蔵野の経験』晃洋書房
- 福武直（1968）『農村社会の変貌と構造政策』松原治郎・蓮見音彦編著（1968）『農村社会と構造政策』東京大学出版会
- 不破和彦（1984）「「地域農政」と村落」村落社会研究会編『村落社会研究第20集 共通課題・農村と村落』
- 松原治郎・蓮見音彦（1968）『農村社会と構造政策』東京大学出版会

受稿：2015年6月30日

受理：2015年7月9日

80) 高木（2005）1008頁以下。